

**Implementasi Kebijakan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Dalam
Pengembangan Objek Wisata di Pulau Kumo
(Suatu Studi di Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmahera Utara)**

**Feki Lahamadi
Martha Ogotan
Very Y. Londa**

***ABSTRACT :** Kumo beach is one of the busiest beaches in North Halmahera, Kumo beach is also one of the island cluster of islands in front of Tobelo town which can be reached \pm 5 minutes by motorized boat. Island Kumo is located right in front of Tobelo town with a beach shaded by trees and a beautiful white sand and the sea is clear, strong and strong and suitable for activities such as snorkeling, boating and others, the choice of the local tourists because of its beautiful scenery access close from Tobelo town. Unfortunately, all the advantages of a tourist beach Kumo untapped and managed properly, it is very necessary for the implementation of policies that seriously by policymakers and implementers alike.*

The research was analyzed using qualitative descriptive method. Thus, the details can be drawn that the data analysis technique that is performed is after the data are collected, then the next data will be combined, depicted in narrative form sentences by providing interpretation or interpretation based on direct observation conducted by researchers with samples of the object existing research or respondent which exists. The results of this research show that the efforts made by the Department of Tourism and culture of North Halmahera District has not been able to explore and manage the attraction beach Kumo well because they said there are various factors that hamper policy makers and implementers in implementing the policy of tourism development on the island of Kumo.

Keywords: Policy Implementation, Development, Attractions.

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara yang sangat indah dan kaya akan alam dan budaya. Semua itu dapat dimanfaatkan oleh masyarakat Indonesia sebagai objek dan daya tarik wisata yang dapat menarik kunjungan wisatawan. Wisatawan yang datang berkunjung merupakan sumber devisa negara yang dapat meningkatkan pendapatan negara dan masyarakat di lokasi objek wisata (Pitana dan Gayatri, 2005).

Maka dengan itu, untuk mentaktisi seperti yang disebutkan di atas, maka pemerintah pusat mengambil sebuah kebijakan yang dikenal dengan Otonomi Daerah. Dalam otonomi daerah yang

terdiri atas UU no 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25 tahun 1999, tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah, bahwa daerah diberikan hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah untuk dikembangkan, sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah. Untuk itu, pemerintah daerah diharapkan memiliki kemampuan mengidentifikasi dan mengelola potensi-potensi yang ada di daerahnya, untuk dimanfaatkan secara efektif dan efisien guna terselenggaranya aktifitas pembangunan dalam rangka peningkatan kualitas hidup masyarakat dan daerahnya. Dengan demikian

pemerintah daerah berkewajiban secara konsisten mengelola potensi-potensi yang bisa dikembangkan, salah satunya adalah pengembangan dan pengelolaan sektor pariwisata, yang diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, bangsa dan Negara.

Jadi pengembangan pariwisata pada hakikatnya merupakan bagian dari upaya pembangunan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan lahir maupun batin bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga kekayaan wilayah nusantara sebagai modal dan landasan pengembangan budaya bangsa secara keseluruhan dapat dinikmati oleh masyarakat.

Berkembangnya pariwisata di suatu daerah akan mendatangkan banyak manfaat bagi masyarakat, yakni secara ekonomis, sosial dan budaya; namun jika pengembangannya tidak dipersiapkan dan tidak dikelola dengan baik, justru akan menimbulkan banyak permasalahan yang menyulitkan atau bahkan merugikan masyarakat. Untuk menjamin supaya pariwisata dapat berkembang secara baik dan berkelanjutan serta mendatangkan manfaat bagi manusia dan meminimalisasi dampak negatif yang mungkin timbul, maka pengembangan pariwisata perlu didahului dengan kajian yang mendalam, yakni dengan melakukan penelitian terhadap semua sumber daya pendukungnya (Wardiyanta, 2010).

Objek wisata Pulau Kumo/ pantai Kumo merupakan salah satu pantai tersibuk di Halmahera Utara, Pulau Kumo juga merupakan salah satu pulau dari gugusan pulau-pulau di depan Kota Tobelo yang dapat ditempuh ± 5 menit dengan perahu ketinting. Pulau Kumo yang letaknya tepat di depan kota Tobelo

dengan pantai yang diteduhi oleh pepohonan dan pasir putih yang indah serta lautnya yang jernih sangat cocok untuk melakukan kegiatan seperti bersnorkeling, berperahu dan lain-lainnya, menjadi pilihan para wisatawan lokal karena aksesnya yang dekat dari kota Tobelo. Selain itu, dari objek wisata Pulau Kumo/pantai Kumo juga dapat dinikmati pemandangan kota Tobelo yang terletak persis di depannya dan indahnya view matahari terbenam/sunset yang tepat di punggung gunung Mamuya.

Pengembangan sebagai kawasan objek wisata, di perlukan perhatian dari pemerintah Kabupaten Halmahera Utara terlebih Khusus Dinas Pariwisata Kebudayaan Kabupaten Halmahera Utara dan Masyarakat setempat, dan pengetahuan tentang kondisi dan keberadaan sumber daya alam objek wisata Pulau Kumo Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmahera Utara. Hal ini mengingatkan bahwa dalam pengembangan objek wisata perlu didukung oleh kondisi yang sesuai dengan keinginan wisatawan. Hal kedua adalah objek wisata ini berada di sebuah pulau yang dapat ditempuh ± 5 menit dengan perahu ketinting, sehingga perlu adanya investasi besar dan masi ada beberapa keterbatasan seperti pendidikan, kesehatan, aksesibilitas sarana dan prasarana (listrik, air bersih dan komunikasi). Hal tersebut sangat penting agar pengembangan dapat mendukung diversifikasi kegiatan objek wisata.

KERANGKA KONSEPTUAL

Konsep Implementasi Kebijakan

Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh dari pernyataan Grindle (1980) *dalam* Akib (2010) bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan

administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sarana telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap untuk disalurkan untuk mencapai sasaran.

Implementasi kebijakan sebagai salah satu aktifitas dalam proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan sebagai menjadi batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri (Tahir, 2014). Selanjutnya dikatakan implementasi kebijakan merupakan tahapan pelaksanaan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan, seperti hanya pasal-pasal sebuah undang-undang legislatif, keluarnya sebuah peraturan eksekutif dan keluarnya suatu keputusan pengadilan atau keluarnya standar peraturan dan konsekuensi dari kebijakan bagi masyarakat yang mempengaruhi beberapa aspek kehidupannya.

Konsep Kebijakan

Secara umum, istilah kebijakan (*policy*) digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Winarno, 2012).

Menurut Sombu dkk (2010), kebijakan adalah rangkaian konsep dan gagasan yang menjadi garis dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak baik didalam pemerintahan, organisasi, dan sbagainya; pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, atau maksud sebagai garis pedoman, sebagai usaha mencapai sasaran yang diharapkan. Sedangkan Carl

Menurut Dunn (2003), kebijakan publik adalah polah ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan yang kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang di buat oleh badan atau kantor pemerintah. Syafiie (2006) dalam Tahir (2014), mendefinisikan kebijakan public adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi serta pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Dimensi Implementasi Kebijakan

Berbicara mengenai dimensi implementasi kebijakan tidak terlepas dari model, proses atau ukuran untuk mengimplementasikan suatu kebijakan, dengan demikian ada beberapa model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh para ahli kebijakan antara lain:

1. Model Grindle adalah model yang dikembangkan oleh Grindle (Ali dkk, 2012) yang menjelaskan bahwa implementasi kebijakan di tentukan oleh isi dan konteks imlementasinya. Kedua hal tersebut harus didukung oleh program aksi dan proyek individu yang di desain dan dibiayai berdasarkan tujuan kebijakan, sehingga dalam pelaksanaan kegiatan akan memberikan hasil berupa dampak pada masyarakat, individu dan kelompok serta perubahan dan penerimaan oleh masyarakat terhadap kebijakan yang dilaksanakan. Kemudian dipertegasakan puluh indikator isi kebijakan adalah:
 - a. Kepentingan yang dipengaruhi;
 - b. Tipe manfaat;
 - c. Derajat perubahan yang diharapkan;

- d. Letak pengambilan keputusan;
 - e. Pelaksana program;
 - f. Sumber daya yang dilibatkan.
- 2 Model Edwar III, dalam Tahir (2014) mengemukakan bahwa didalam pendekatan studi implementasi kebijakan pertanyaan abstraknya dimulai dari bagaimana pra kondisi untuk suksesnya kebijakan publik dan kedua adalah apa hambatan utama dari kesuksesan kebijakan publik. Kemudian dipertegaskan pula, untuk menjawab pertanyaan penting itu, maka Edwar III, menawarkan empat faktor dalam mengimplementasikan kebijakan publik, yakni:
- a. Komunikasi;
 - b. Sumber daya;
 - c. Sikap pelaksana;
 - d. Struktur birokrasi.

Konsep Dinas Pariwisata

Dalam Kamus Umum Politik dan Hukum yang ditulis oleh Sombu *dkk* (2010) mendefinisikan dinas adalah sebagai berikut:

1. Bagian dari tugas kantor yang mengurus suatu pekerjaan tertentu;
2. Segalah sesuatu yang berhubungan dengan jabatan pemerintah (bukan swasta);
3. Pelayanan resmi yang dilakukan oleh suatu instansi.

Sedangkan apabila pariwisata ditinjau dari segi bahasa atau dikaji secara etimologis, kata pariwisata berasal dari kata sangsekerta (Yoeti, 1996) yaitu: "Pariwisata terdiri dari kata "pari" dan "wisata". Pari berarti banyak, berkali-kali, berputar-putar lengkap dan wisata berarti perjalanan, bepergian. Atas dasar itulah maka pariwisata diartikan sebagai suatu perjalanan yang dilakukakan berkali-kali atau berputar-putar, dari suatu tempat ketempat lainnya.

Konsep Objek Wisata

Objek wisata adalah tempat-tempat wisata yang menampilkan keindahan alam, mempunyai nilai sejarah yang menyenangkan untuk dikunjungi, seperti Taman Laut Bunaken, Candi Borobudur di Jawa Tengah, Pura Besakih di Bali dan sebagainya (Sombu *dkk*, 2010). Menurut Demartoto (2008), berpendapat bahwa objek wista adalah sesuatu yang dapat dilihat, dirasakan serta dinikmati olemanusia sehingga menimbulkan perasaan senang dan kepuasan jasmani maup un rohani sebagai suatu hiburan.

Dalam Undang-undang RI nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataa dijelaskan bahwa Wisata adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan mengunjungi tempat tertentu untuk tujuan rekreasi, pengembangan pribadi, atau mempelajari keunikan daya Tarik wisata yang dikunjungi dalam jangka waktu sementara. Dijelaskan pula wisatawan adalah orang yang melakukan wisata. Sedangkan daya tarik wisata adalah segala sesuatu yang memiliki keunikan, keindahan dan nilai yang berupa keanekaragaman kekayaan alam, budaya, dan hasil buatan manusia yang menjadi sasaran atau tujuan kunjungan wisatawan.

METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Menurut Sudjarwo (2001), metode deskriptif kualitatif adalah metode yang dilakukan guna mendapatkan gambaran yang benar tentang suatu objek.

Informan

Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi di tempat penelitian. Oleh karena itu seorang informan harus benar-benar tahu atau pelaku yang terlibat langsung dengan permasalahan penelitian. Memilih seorang informan harus dilihat kompetensinya bukan hanya sekedar untuk menghadirkannya (Meleong, 2006).

Teknik penentuan sampel yang digunakan adalah purposive sampling dimana penelitian ini tidak dilakukan pada seluruh informan, tapi terfokus pada target. Purposive sampling artinya bahwa penentuan sampel mempertimbangkan kriteria-kriteria yang telah dibuat terhadap objek yang sesuai dengan tujuan. Dalam penelitian ini, informan masih bersifat sementara kemudian akan dikembangkan saat peneliti di lapangan.

Definisi Operasional

Untuk menganalisis studi ini, maka peneliti menggunakan teori atau model yang dikembangkan oleh Edwards III, indikator-indikator yang mendukung 4 (empat) variabel utama yaitu:

1. Komunikasi; komunikasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bagaimana Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kabupaten Halmera Utara mensosialisasikan tentang Implementasi kebijakan dalam pengembangan Objek wisata khususnya Objek wisata Pantai Kumo kepada masyarakat dan pengunjung objek wisata Pantai Kumo, sebagai instansi yang memiliki tugas dalam pengembangan wilayah-wilayah yang mempunyai nilai wisata adalah kegiatan promosi, tentunya

bagian promosi salah satu langkah dari pengembangan suatu daerah.

2. Sumber daya; Sumber daya yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu terbagi 4 bagian antara lain: staf, informasi, kewenangan dan fasilitas.
3. Sikap pelaksana; sikap pelaksana yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu bagaimana penerapan staf dan sikap yang dijumpai oleh Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Halmahera Utara.
4. Struktur birokrasi; Struktur birokrasi yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu: SOP (Standar Operasional Prosedur) dan penyelenggara tanggung jawab dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan agar dalam pengembangan objek wisata di Pantai Kumo dapat berjalan dengan konsisten, efektif dan efisien sehingga tidak bertentangan dengan peraturan yang ada.

Teknik Pengumpulan Data dan Jenis Pengumpulan Data

1. Teknik Pengumpulan Data
Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:
 - a. Wawancara: melakukan interview atau wawancara dengan beberapa informan yang telah ditentukan.
 - b. Sebagai pengukur data-data, maka penulis juga menggunakan cara dalam penelitian ini, yaitu: Studi Kepustakaan, sebagai referensi penulis dalam menunjang secara teoritis dalam penulisan ini.
2. Jenis Pengumpulan Data

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh melalui interview (wawancara) secara langsung dengan beberapa informan yang telah ditentukan, serta juga melalui observasi di lokasi penelitian oleh peneliti tentang hal-hal yang berhubungan dengan masalah-masalah yang diteliti.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari berbagai sumber, literatur, perpustakaan, dan data yang tersedia di lokasi penelitian.

Teknik Analisa Data

Untuk mendapatkan hasil yang optimal dan objektif sesuai dengan tujuan penelitian, maka penelitian ini dianalisa dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif. Dengan demikian, secara rinci dapat digambarkan bahwa teknik analisa data yang dilakukan adalah setelah data dikumpulkan, maka selanjutnya data akan dipadukan, digambarkan dalam bentuk uraian kalimat dengan memberikan interpretasi atau penafsiran berdasarkan observasi langsung yang dilakukan oleh peneliti dengan sampel dari objek penelitian yang ada atau responden yang ada. Artinya, data yang telah terkumpul, dihubungkan atau dipadukan satu sama lain dengan menggunakan proses berpikir yang rasional, analitik, sintetik, kritik dan logis sehingga penulis bisa memberikan interpretasi atau penafsiran mengenai penelitian ini berdasarkan data yang telah diperoleh.

PEMBAHASAN

1. Komunikasi Dinas Pariwisata dan Kebudayaan dalam pengembangan Objek Wisata Pulau Kumo.

Komunikasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah bagaimana kebijakan dinas pariwisata dan kebudayaan Kabupaten Halmahera Utara mensosialisasikan tentang Implementasi kebijakan dinas pariwisata dan kebudayaan dalam pengembangan Objek wisata khususnya Objek wisata Pantai Kumo kepada masyarakat dan pengunjung objek wisata Pantai Kumo, sebagai instansi yang memiliki tugas dan tanggung jawab dalam pengembangan wilayah-wilayah yang mempunyai nilai wisata, kegiatan promosi tentunya salah satu langkah dari bagian pengembangan suatu daerah. Pada bagian selanjutnya akan dibahas mengenai 3 indikator komunikasi yaitu: transmisi, kejelasan komunikasi dan konsistensi komunikasi.

Transmisi komunikasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah proses penyaluran informasi mengenai suatu hal dari Kepala Dinas Pariwisata ke kepala bidang bagian pariwisata dan kepada masyarakat. Dalam hal pengembangan objek wisata Pantai Kumo, transmisi komunikasi disalurkan melalui proses penyaluran informasi dari Kepala Dinas Pariwisata kepada Kepala Bagian melalui rapat koordinasi antar bidang. Sosialisasi dalam pengembangan objek wisata pantai Kumo kepada masyarakat dilakukan di setiap Desa wisata termasuk Desa Kumo lewat kegiatan (*PNPM* Mandiri pada tahun 2012), kegiatan ini baru dilakukan satu kali pada tahun tersebut, dan sosialisasi secara tidak langsung seperti pemanfaatan pamflet, baliho dan sebagainya, sehingga informasi yang didapatkan oleh masyarakat kurang maksimal. Oleh karena itu Dinas Pariwisata sebaiknya

melakukan sosialisasi secara langsung dengan rutin/ terus-menerus kepada masyarakat.

Kejelasan informasi berperan penting dalam menunjang kelancaran informasi antara Kepala Dinas Pariwisata selaku pembuat kebijakan dan bagian-bagiannya serta masyarakat selaku pelaksana kebijakan. Sosialisasi promosi wisata dalam rangka pengembangan objek wisata Pantai Kumo sangat berpengaruh kepada kemampuan Dinas Pariwisata dalam menyampaikan informasi kepada masyarakat. Dari sisi komunikasi pemasaran yang dilakukan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Halmahera Utara tidak lepas dari lingkup promosi. Model komunikasi Dinas Pariwisata dan kebudayaan dalam mengkomunikasikan objek wisata yang ada di Kabupaten Halmahera Utara meliputi:

1. Promosi dalam bentuk *Personal selling*, yaitu berkomunikasi langsung tatap muka antara Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kepada wisatawan guna membentuk pemahaman terhadap objek wisata seperti pameran dan event, pameran biasanya diadakan sendiri maupun mengikuti pameran di daerah lain.
2. Iklan, merupakan bentuk komunikasi tidak langsung yang didasari pada informasi tentang keunggulan suatu objek wisata yang ada di Kabupaten Halmahera Utara. Yang disusun sedemikian rupa sehingga menimbulkan rasa menyenangkan dan melakukan kunjungan.
3. *Direct marketing* bauran promosi yang bersifat interaktif, memanfaatkan suatu media iklan untuk menimbulkan respon yang terukur dan transaksi disemua

lokasi, *direct marketing* komunikasi promosi langsung ditujukan kepada konsumen individual, melalui *wabsite/ internet dan CD/ DVD*.

Model komunikasi dari Dinas Pariwisata dilakukan melalui promosi dalam bentuk personal selling, iklan, direct marketing. Permasalahan yang terjadi yaitu kurangnya partisipasi dari masyarakat menyebabkan informasi yang di sampaikan kurang maksimal. Konsistensi komunikasi akan membantu komunikasi yang disampaikan Dinas Pariwisata sehingga dapat mudah di mengerti oleh masyarakat. Para penerima komunikasi yakni masyarakat juga dapat memahami maksud dan tujuan yang sedang dibicarakan. Konsistensi komunikasi dapat mencegah timbulnya kebingungan dari pihak Dinas Pariwisata di lapangan.

Berdasarkan observasi peneliti informasi yang disampaikan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan merupakan salah satu bentuk dari pengembangan objek wisata ditambah lagi dengan dukungan dari pemerintah daerah, *steakholder* maupun Dinas terkait sangat berpengaruh dalam kegiatan yang dilakukan. Bentuk dukungan pemerintah Kabupaten Halmahera Utara tampak jelas pada pembangunan gedung pertemuan, jembatan perahu, pembuatan talud/swering serta perbaikan sarana prasarana.

2. Sumber Daya Yang Terlibat Dalam Pengembangan Objek Wisata Pantai Kumo.

Organisasi atau orang yang menggunakan sumber daya untuk beragam kegiatan pariwisata misalnya di tempat kerja operator (tenaga kerja) pariwisata menggunakan sumber daya manusia, fasilitas dan peralatan (sumber

daya fisik), menyediakan atraksi budaya sebagai daya tarik wisatawan (sumber daya budaya), dan menjual pemandangan alam sebagai atraksi wisata (sumber daya alam).

Majunya suatu wisata tentu tidak lepas dari sumber daya yang sangat berkompeten di dalamnya seperti yang tercantum dalam teori Edward III. Sumber daya yang dimaksud terbagi 4 bagian yaitu staf, informasi, kewenangan dan fasilitas. Staf dalam konteks penelitian ini adalah staf dari dinas pariwisata yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan pengembangan objek wisata Pantai Kumo. Dalam melaksanakan implementasi kebijakan pengembangan objek wisata pantai Kumo, Dinas pariwisata dan kebudayaan memiliki staf yang berjumlah 22 staf untuk bidang pariwisata terdapat 5 staf dan dibantu oleh Sketariat yang terdiri dari tengaga honorer.

Pola perekrutan staf belum sesuai dengan kompetensi staf dalam melaksanakan pengembangan pariwisata, hal ini dapat terjadi karena staf sukarela sudah ada sebelum pengembangan pembangunan sarana-prasarana objek wisata pantai Kumo. Berikut adalah jumlah pegawai menurut kualifikasi pendidikan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Halmahera Utara. Pendidikan S2 berjumlah 2 orang, S1 berjumlah 17 orang, D3 berjumlah 8 orang, SMA/SLTA berjumlah 11 orang, total pegawai yaitu: 38 orang (Dinas Pariwisata dan Kebudayaan). Berdasarkan observasi peneliti, pengembangan objek wisata pantai Kumo yang dilakukan oleh staf Dinas Pariwisata dan kebudayaan yang kurang memiliki latar belakang khusus mengenai pariwisata, membuat kurang optimalnya perencanaan kebijakan

dan implementasi kebijakan pengembangan objek wisata pantai kumo.

Informasi berhubungannya erat dengan komunikasi. Komunikasi terjadi karena adanya informasi yang disampaikan oleh Kepala Dinas pariwisata kepada Kepala bidang masing-masing. Informasi yang ada dalam implementasi kebijakan pengembangan objek wisata pantai Kumo berupa tata cara pelaksanaan pengembangan objek wisata, dan hal-hal lainnya dalam pengembangan wisata. Para pelaksana kebijakan yakni Kepala Bidang pariwisata bisa memperoleh informasi dalam tata cara pengembangan melalui kunjungan objek wisata di daerah lain.

Dinas Pariwisata dapat mengetahui tahap pengembangan objek wisata di daerah lain melalui sosial media, teman dan bisa langsung mengunjungi pelatihan kepariwisataan di luar daerah. Koordinasi antar Kepala Dinas pariwisata dan Kepala Bidang dalam pengembangan objek wisata di lakukan dengan memanfaatkan bantuan teknologi Seperti: *blogspot*, *email*, *video* dan *conference*. Koordinasi antar badan pelaksana kebijakan dengan memanfaatkan teknologi dilakukan untuk mengefektifkan waktu tapi mekanisme rapat tetap memegang peranan penting dalam melaksanakan implementasi kebijakan pengembangan pariwisata.

Berdasarkan observasi peneliti untuk menjadi tolak ukur pengembangan perlu adanya survei dari daerah lain namun implementasi kebijakan sangat baik dilakukan apabila melaksanakan perumusan informasi pengembangan secara tatap muka (rapat). Dinas pariwisata dan kebudayaan memiliki wewenang tertentu di masing-masing bidang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi serta uraian tugas Dinas Pariwisata

dan kebudayaan Kabupaten Halmahera Utara.

Fasilitas merupakan faktor penting dalam melakukan implementasi kebijakan. Suatu organisasi yang memiliki staf yang cukup dan berkompeten apabila tidak didukung oleh fasilitas yang terbaik maka akan sulit melaksanakan tanggung jawab secara maksimal.

Dengan fasilitas yang minim dan tidak terawat menjadi nilai kesan tersendiri oleh wisatawan. Sarana dan prasarana yang ada di Objek wisata Pantai Kumo masih sangat minim dan rasa sadar masyarakat akan kebersihan masih kurang, jumlah pedagang yang berjualan di objek wisata Pantai Kumo berjumlah 4, dan pelayanan itu dilakukan hanya disetiap hari minggu saja, fasilitas yang disediakan oleh dinas pariwisata pada pantai berupa tempat duduk 15 unit, tempat sampah 6 unit, MCK 1 unit dan 1 unit air bersih. Fasilitas ini masih tergolong sangat minim bagi masyarakat, Fasilitas yang sangat minim juga dirasakan oleh wisatawan, kesan yang diterima oleh wisatawan sangat penting guna menimbulkan rasa ingin berkunjung kembali sehingga objek wisata Pantai Kumo selalu ramai dikunjungi oleh wisatawan.

Hasil observasi peneliti mengatakan dibalik kawasan pariwisata yang maju pasti ada *SDM* dan *SDA* yang berpotensi dibelakangnya, kemampuan staf dan masyarakat serta fasilitas dalam mengembangkan objek wisata pantai Kumo sangat dibutuhkan. Dengan fasilitas yang masih minim peningkatan pengembangan wisata masih jauh dari kata maksimal. Sehingga potensi yang dimiliki pantai Kumo belum bisa tergali lebih luas.

3. Kecenderungan Yang Dijumpai di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Dalam Mengimplementasikan Kebijakan Pengembangan Objek Wisata Pantai Kumo.

Kecendrungan atau sikap pelaksanaan dalam implementasi kebijakan pariwisata berperan penting dalam sukses tidaknya suatu kebijakan. Karena sudut pandang seseorang berbeda dalam suatu hal. Oleh karena itu staf-staf dalam pelaksanaan kebijakan pariwisata didasarkan pada sikap dan pandangan yang dimiliki.

Sikap positif yang ditunjukkan berdasarkan kesungguhan dalam melaksanakan tugasnya dan patuh akan perintah Kepala Dinas. Sedangkan sifat negatif cenderung malas-malasan, kurang motivasi, melakukan perlawanan terhadap perintah Kepala Dinas Pariwisata Disposisi dibagi menjadi 2 bagian yaitu penetapan staf dan hambatan yang dijumpai. Penetapan staf yang terjadi di Dinas Pariwisata dan kebudayaan berdasarkan lulusan Pegawai Negeri Sipil pada umumnya masih kurang memiliki keahlian khusus di bidang pariwisata sebagai kriteria masuk dalam bidang tersebut, sehingga pemahaman di bidang pariwisata kurang dimiliki staf. Analisa peneliti bahwa perekrutan staf dilakukan pada saat pengembangan objek wisata pantai Kumo, tidak sepenuhnya berdasarkan keahlian di bidang pariwisata, sehingga pengembangan objek wisata pantai Kumo kurang berjalan dengan baik.

Hambatan yang di Jumpai Pelaksana Kebijakan dalam Pengembangan objek wisata pantai Kumo. Pengembangan dan pengelolaan Pantai Kumo masih kurang mendapatkan perhatian dari pemerintah daerah sehingga pengelolaan objek wisata pantai Kumo

belum di lakukan secara baik, hal ini belum dapat diasumsi sebagai kawasan wisata yang produktif bagi pendapatan masyarakat dan penyumbang pendapatan asli daerah (*PAD*).

Menurut analisa peneliti pengembangan objek wisata pantai Kumo yang di jalankan oleh Dinas Pariwisata dan kebudayaan masih banyak hambatan-hambatan yang menjadi tugas rumah pemerintah daerah seperti, adanya pemanaham bahwa masih kurangnya retribusi yang di peroleh dari objek wisata Pantai Kumo menjadi salah satu alasan hambatan pengembangan objek wisata Pantai Kumo dan seperti fasilitas yang belum memadai, pendanaan hanya bersumber dari *APBD* Kabupaten Halmahera Utara saja, kurangnya promosi dan peran masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan dan pengembangan objek wisata berupa sarana prasarana penunjang pengembangan objek wisata juga terbatas (tempat sampah, tempat duduk, *MCK* dan air bersi masih sangat minim), kurangnya kemampuan sumber daya manusia dan permodalan yang cukup untuk pengembangan objek wisata Pantai Kumo serta belum adanya investor yang ikut bergabung dalam pengembangan objek wisata pantai Kumo, semua gejala-gejala ini menjadi faktor utama kurang maksimalnya pengembangan objek wisata pantai Kumo.

Beberapa hambatan yang dihadapi dinas Kebudayaan Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Halmahera utara dalam pengembangan objek wisata Pantai Kumo juga kadang terbentur dari kendala dan permasalahan-pemmasalahan yang bisah dijabarkan sebagai berikut:

1. Keterbatasan dana dalam pengembangan objek wisata;

2. Kualitas *SDM* pariwisata yang masih rendah;
3. Sarana dan prasarana penunjang pariwisata masih relative kurang;
4. Pengelolaan pariwisata daerah belum optimal;
5. Peran serta masyarakat dalam perencanaan dan pengembangan pariwisata masih rendah;
6. Apresiasi masyarakat terhadap pariwisata dan kebudayaan belum optimal.

Dari kondisi yang telah di jelaskan diatas, hal inilah menjadi hambatan dalam melaksanakan implemntasi kebijakan pengembangan objek wisata Pantai Kumo Sehingga tidak sesuai dengan Visi dan Misi yang telah direncanakan.

4. Struktur Birokrasi Dinas pariwisata dan Kebudayaan dalam Pengembangan Objek Wisata Pantai Kumo.

Agar proses yang ada dalam birokrasi dapat berjalan dengan konsisten, efektif dan efisien sehingga tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang ada, struktur birokrasi dibagi menjadi 2 bagian yaitu: *SOP* dan penyebaran tanggung jawab.

Dalam konteks implementasi kebijakan pengembangan objek wisata pantai kumo, tidak ada *SOP* yang khusus mengatur objek wisata Pantai Kumo hanya berpedoman berdasarkan Tugas Pokok dan Fungsi. Analisa peneliti mengenai *SOP* yang digunakan dalam pegembangan pantai Kumo masih kurang efektif karena tidak adanya standar operasi sistem yang khusus dalam pengelolaan pantai Kumo. Hal ini mengakibatkan pengembangannya kurang berkembang, program pengembangan pariwisata secara umum sesuai dengan *RPJMD*, namun pengembangan objek

wisata yang terkhusus pada pantai Kumo belum ada *SOP* yang mengaturnya dan Pelaksanaannya hanya berdasarkan pada tupoksi dari Dinas Pariwisata dan kebudayaan Kabupaten Halmahera Utara.

Menurut Edward III *dalam* Tahir (2014), tanggung jawab disebarkan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga membutuhkan koordinasi fragmentasi ini menyebabkan terjadinya persebaran tanggung jawab diantara badan pelaksana implementasi kebijakan. Seperti yang dilaksanakan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Halmahera Utara dalam pengembangan objek wisata Pantai Kumo dengan pembagian tugas sesuai dengan standarisasi kemampuan yang dimiliki tiap bidang organisasi. Informan mengatakan bahwa tanggung jawab pelaksanaan implementasi kebijakan pengembangan objek wisata Pantai Kumo merupakan tanggung jawab semua pihak, mulai dari *DPRD* hingga masyarakat umum. Dan informan juga menambahkan bahwa peneliti termasuk pengawas dalam pelaksanaan implementasi kebijakan pengembangan pantai Kumo karena peneliti meneliti kesesuaian pelaksana kebijakan dengan kebijakan yang ada.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan teori Edwards III implementasi kebijakan memiliki empat variabel dan hasil peneliti tentang Implementasi Kebijakan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Dalam Pengembangan Objek Wisata di Pantai Kumo Kecamatan Tobelo Kabupaten Halmahera Utara belum berjalan dengan baik. Kenyataan ini terlihat pada birokrasi pemerintah yang kerap kali disepelekan dan hal ini membuat pengembangan objek wisata di

Pantai Kumo kurang berkembang. Strategi pengembangan Pantai Kumo dari berbagai indikator harus adanya kerjasama antara pengelola kebijaksanaan (*stakeholder*) dan pelaksana kebijakan serta pengawas kebijakan agar mencapai tujuan yang diharapkan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan dinas pariwisata dan kebudayaan dalam pengembangan objek wisata di Pulau Kumo yang dilihat dari ke 4 (empat) indikator, yakni disimpulkan sebagai berikut:

1. Komunikasi dalam implementasi kebijakan pengembangan objek wisata di Pantai Kumo belum optimal, karena Dinas Pariwisata dan Kebudayaan kurang melakukan pelaksanaan sosialisasi dan promosi kepada masyarakat sehingga informasi yang didapatkan oleh masyarakat kurang maksimal.
2. Sumberdaya di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan terlebih khusus di bidang pariwisata dapat disimpulkan belum optimal, karena sumberdaya di bidang pariwisata masih kekurangan para staf yang memiliki pengetahuan khusus dalam bidang pariwisata.
3. Sikap Pelaksana di Dinas pariwisata dan Kebudayaan dapat disimpulkan sudah cukup baik karena para staf melaksanakan tugasnya dan patuh akan perintah kepala dinas, tetapi penetapan staf yang terjadi di bidang pariwisata masih kurang memiliki keahlian khusus di bidang pariwisata sehingga pemahaman dibidang pariwisata kurang dimiliki staf.
4. Struktur Birokrasi di Dinas Pariwisata dan Kebudayaan dapat disimpulkan belum optimal karena belum ada *SOP* yang mengaturnya

tempat-tempat wisata yang ada di Kabupaten Halmahera Utara hanya berpedoman berdasarkan pada Tugas Pokok dan Fungsi.

Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disimpulkan di atas dan dalam upaya mengimplementasikan kebijakan dinas pariwisata dan kebudayaan dalam pengembangan objek wisata di pulau kumo, maka dikemukakan beberapa saran sebagai berikut:

1. Agar komunikasi dalam implementasi kebijakan pengembangan objek wisata pantai Kumo dapat berjalan dengan baik, Dinas pariwisata dan kebudayaan Kabupaten Halmaherena Utara harus melakukan sosialisasi secara rutin kepada pihak pelaksana kebijakan dan sasaran kebijakan dalam hal ini masyarakat.
2. Diharapkan kepada pemerintah dapat meningkatkan manajemen pelayanan kepada masyarakat yakni menyediakan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam hal ini para staf yang dinilai mampu memberikan segala bentuk tindakan yang sesuai dengan kompetensi yang di miliki.
3. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan dapat mempertahankan karakter yang telah dipupuk bersama dalam mengimplimentasikan kebijakan pengembangan objek wisata di Pantai Kumo agar tetap memberi pengembangan objek wisata yang baik.
4. Diharapkan kepada Dinas pariwisata dan Kebudayaan agar dapat membuat SOP sehingga mekanisme/prosedur pelayanan yang jelas, sistematis, tidak tidak berbelit-belit dan selalu

dipahami oleh masyarakat sebagai penerima pelayanan.

5. Diharapkan kepada Pemerintah daerah untuk dapat memberikan anggaran/ dana APBD kepada Instansi yang terkait dalam kebijakan pengembangan objek wisata pantai Kumo maupun pihak pelaksana kebijakan sesuai dengan dana/ anggaran yang diharapkan.
6. Dengan adanya beberapa keterbatasan dalam penelitian ini, diharapkan kepada peneliti lain untuk mengadakan penelitian sejenis lebih lanjut dengan mengambil wilayah penelitian yang lebih luas.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali Fareid., Alam S. Andi dan Wantu M. Sastro. 2012. Studi Analisa Kebijakan. PT Refika Aditama, Bandung.
- Akib Haedar. 2010. Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa dan Bagaimana. Jurnal Administrasi Publik, Gruru Besar Ilmu Administrasi, Universitas Negeri Makasar.
- Dahuri R, J. Rais, S. P. Ginting, M. J. Sitepu. 2001. Pengelolaan Sumberdaya Pesisir dan Lautan Secara terpadu. Pradnya Paramita, Jakarata.
- Demartoto Argyo. 2008. Strategi Pengembangan Objek Wisata Pedesaan Oleh Pelaku Wisata Di Kabupaten Bayolali. LAPORAN PENELITIAN, Jurusan Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik, Universitas Sebelas Maret, Surakarta.
- Dessy Anwar. 2003. Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, Amelia. Surabaya.s

- Dunn N. William, 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Ismayanti. 2010. Pengantar Pariwisata. PT Grasindo, Jakarta.
- Ibrahim H. Amin. 2004. Pokok-Pokok Analisis Kebijakan Publik. CV Mandar Maju, Bandung.
- Lubis M. Solly. 2007. Kebijakan Publik. Mandar Maju, Bandung.
- Nugroho Riant. 2006. Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkebang. PT Elex Media Komputinto, Jakarta.
- Nugroho Riant. 2011. Public Policy. PT Elex Media Komputinto, Jakarta
- Meleong J. Lexy. 2006. Metodologi Penelitian Kualitatif. PT Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Pendit Nyoman S. 1994. Ilmu Pariwisata Sebuah Pengantar Perdana. PT. Pradnya Pramita, edisi revisi, Jakarta.
- Pitana I. Gde dan Gayatri G. Putu. 2005. Sosiologi Pariwisata. Andi, Yogyakarta.
- Pitana I. Gde dan Diarta S. Ketut. 2009. Pengantar Ilmu Pariwisata. Andi, Yogyakarta.
- Pradikta Angga. 2013. Strategi Pembangunan Objek wisata Waduk Gunungrowo Indah Dalam Upaya Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Pati. SKRIPSI, Jurusan Ekonomi Pembangunan, Fakultas Ekonomi, Universitas Negeri Semarang.
- Riyanto. 2013. Analisis Strategi Pengembangan Pariwisata Daerah. JURNAL, Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang.
- Setyorini T. 2004. Kebijakan Pariwisata Dalam Rangka Meningkatkan Pendapatan Ekonomi Masyarakat Kabupaten Semarang. TESIS, Program Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro Semarang.
- Sombu T., Kalola M. E., Palandeng E. R dan Lumolos J. 2010. Kamus Umum Politik dan Hukum, Jala Pramata Aksara, Bandung.
- Subarsono. 2005. Analisis kebijakan publik, Konsep, Teori dan Aplikasi. Jogyakarta; Pustaka pelajar.
- Subhani Armin. 2010. Potensi Objek Wisata Pantai di Kabupaten Lommbok Timur. TESIS, Program Studi Kependudukan dan Lingkungan Hidup, minat Utama: Pendidikan Georafi, Program Pascasarjana, Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- Sudjarwo H. 2001. Metodologi Penelitian Kualitatif.
- Suwantoro Gamal. 2004, Dasar-Dasar Pariwisata. Andi, Yogyakarta.
- Spillane J. James. 2002. Ekonomi Pariwisata; Sejarah dan Prospeknya. Kanisius, Jakarta.
- Tahir Arifin. 2014. Kebijakan Publik dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. CV Alfabeta, Bandung.
- Wardiyanta. 2010. Metode Penelitian Pariwisata. CV Andi, Yogyakarta.
- Winarno B. 2012. Kebijakan Publik. (Teori, Proses, dan Studi Kasus) CAPS, Yogyakarta.
- Yoeti Oka. 1996. Pemasaran Parawisata, Aksara, Bandung.
- Yoeti Oka. 2008. Perencanaan dan Pengembangan Pariwisata. Pradayana. Pratama, Jakarata.
- Sumber Lain:**
- <http://www.halmaherautara.com/artl/27/pariwisata-halmahera-utara#.VXKwiJLM0I>. Dikunjungi 31 mei 2015.

<http://www.halimaherautara.com/pro/profil-daerah-halimahera-utara#.VXKtb1JLM0I>.

Dikunjungi 31 mei 2015.

Ketetapan MPR Nomor IV. Tahun 1999 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM).

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Kepariwisataaan.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004. Tentang Pemerintahan Daerah.